

**EFICACIA Y  
RENTABILIDAD DE LA  
AGRICULTURA  
ESPAÑOLA**

**2.<sup>a</sup> EDICION**

**CARLOS SAN JUAN MESONADA**

**Madrid, 1990**

La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente al autor.

© Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

EDITA



**MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACION**

SECRETARIA GENERAL TECNICA

Depósito Legal: M. 40.958-1990

I.S.B.N.: 84-7479-829-9

N.I.P.O.: 251-90-063-1

Imprime: Artes Gráficas Gala, S. L. - Miguel Yuste, 36 - 28037 Madrid

*Si vas a emprender el viaje hacia Itaca,  
pide que tu camino sea largo,  
rico en experiencias, en conocimiento.*

.....  
*Itaca te regaló un hermoso viaje.  
Sin ella el camino no hubieras emprendido.  
Mas ninguna otra cosa puede darte.*

*Aunque pobre la encuentres, no te engañará Itaca.  
Rico en saber y en vida, como has vuelto,  
comprendes ya qué significan las Itacas.*

*K. Kavafis*

## AGRADECIMIENTOS

*Este libro se ha beneficiado de las observaciones críticas realizadas por los profesores J. L. García Delgado, J. Muñoz, J. Segura, J. M. Sumpsi y J. Velarde (Director de la Tesis), miembros del Tribunal de Tesis Doctoral que juzgó generosamente una primera versión de este mismo trabajo en 1983.*

*También debo agradecer la colaboración desinteresada de los compañeros que me facilitaron los materiales inéditos señalados en el texto. Igualmente estoy en deuda con los compañeros del Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de la Universidad Complutense de Madrid que discutieron los primeros borradores y en especial con R. Myro por su inagotable paciencia para discutir los problemas surgidos en la elaboración cuantitativa.*

*Los errores e insuficiencias que a pesar de todo puedan subsistir en el texto son de la exclusiva responsabilidad del autor.*

## NOTA A LA SEGUNDA EDICION

*La necesidad de realizar una segunda edición de éste libro es para mí un motivo inesperado de satisfacción. Me gustaría, por tanto, y en primer lugar, agradecer a los lectores que tan rápidamente agotaron la primera tirada, su estupenda acogida.*

*Esta segunda edición se ha ampliado con una addenda, situada a continuación del capítulo de conclusiones, mediante la cual he tratado de resumir los rasgos más recientes de la evolución de la agricultura española durante los años ochenta, con especial referencia a los efectos de la adhesión de España a la Comunidad Europea. El lector podrá encontrar en este nuevo apartado un primer intento de valorar los efectos de la adhesión y, sobre todo, un esfuerzo para abrir vías de reflexión sobre las consecuencias para nuestra agricultura de la reforma de la Política Agraria Común y el establecimiento de mercado único europeo. Este nuevo marco teórico de la economía política de la agricultura, donde se abandonan las posiciones abiertamente proteccionistas pero no sin resistencia, plantea una serie de cuestiones estratégicas sobre el proceso de mejora de la eficacia del sector y la evolución de su rentabilidad en el nuevo marco de, posiblemente inestable, crecimiento económico de los países occidentales. Espero que estas nuevas reflexiones contribuyan a entender mejor los problemas de un sector que ha pasado a integrarse cada vez más en una economía crecientemente interdependiente del resto del mundo.*

## PROLOGO

*Desde que me reincorporé en 1981 a la Universidad Complutense de Madrid, he seguido de cerca la trayectoria de un nutrido grupo de profesionales de la docencia y la investigación —una buena parte de mis compañeros del Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial—, cuya labor, contemplada con la perspectiva que me proporcionan mis veinte años de ininterrumpida dedicación al estudio y la enseñanza de la economía española, es reveladora de lo mucho que se ha avanzado en el conocimiento y la explicación de ésta. En nuestro caso, además, la fortuna de mantener permanentes enlaces personales y de intercambio profesional con muy prestigiosos Servicios y Programas de estudio, ha hecho posible no sólo compensar el deterioro general que en la Universidad se ha producido a lo largo de estos últimos años —deterioro de recursos materiales y deterioro de ambiente y estímulos intelectuales—, sino también encontrar posibilidades de mejorar la propia capacitación docente y el propio trabajo de investigación.*

*El camino recorrido por Carlos San Juan en este tiempo es bien elocuente de lo que señalo y de algunas cualidades profesionales bien destacadas. Con tenacidad y vocación encomiables, no sólo ha ido dando cuerpo y creciente solidez a sus primeros estudios sobre el sector agrario español, sino que también ha ampliado la base teórica que los sustenta, así como el instrumental analítico que en ellos se aplica. Ha ampliado su propia formación como economista —adiestrándose particularmente en la utilización de técnicas depuradas de análisis cuantitativo—, a la vez que ha profundizado en los temas elegidos para investigar. El resultado, como era previsible —al combinarse constancia, capacidad y «entusiasmo», por decirlo al modo weberiano—, es alentador: tienen un nivel muy alto los Cursos de Economía Agraria de Es-*

*paña que dicta Carlos San Juan en la Facultad de Ciencias Económicas del Campus de Somosaguas, y son excelentes los artículos que ha publicado desde 1984 en algunas revistas especializadas, en especial los que se han incluido en Agricultura y Sociedad (1984 y 1985), y en Revista de Estudios Agro-Sociales (1986), donde ha aparecido una de las contribuciones del profesor San Juan Mesonada al XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios, aportación que tuvo en el momento de exponerse una magnífica acogida por expertos de diversos países.*

*El libro que el lector tiene ahora delante es asimismo producto de ese noble y simultáneo esfuerzo del autor. Sin las prisas habituales, que tan malas consejeras son en estos menesteres, Carlos San Juan ha esperado casi un quinquenio para publicar lo que originariamente constituyó su Memoria de Doctorado; y lo ha hecho para mejorar un trabajo que ya tenía entonces contrastada calidad y mucho interés, para pulir su contenido, para depurar sus resultados, enriqueciendo las primeras páginas —elaboradas no sin una precoz audacia, por cierto— con el más denso bagaje científico adquirido en estos años de fructífero esfuerzo.*

*Aprovecharé estas breves líneas prologales —solicitadas por cortesía del autor y que escribo sintiéndome muy honrado de unir mi nombre al suyo—, para apuntar algunos de los temas y líneas de estudio dominantes en los últimos años sobre la agricultura española contemporánea, a modo de notas adicionales a lo que ya he tenido ocasión de señalar en otras ocasiones (la última en las páginas de Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, n.º 8, 1985).*

*Repasando la literatura de los últimos años, cinco hechos me parecen especialmente reseñables en relación a lo que se estudia y a cómo se estudia. Aludiré ordenadamente a ellos en unos pocos párrafos.*

*Lo primero que llama la atención, comenzando con los estudios con más proyección histórica, es la permanencia del gran tema de la Desamortización, en tanto que pieza central y expresión más llamativa del proceso de liquidación del viejo orden social agrario. Contra lo que pudo en algún momento suponerse, tras la primera oleada de monografías en los decenios de 1960 y 1970, el estudio de ese gran capítulo de la agricultura española decimonónica sigue concitando el in-*

*terés de muchos investigadores, que van completando, provincia a provincia, el entero mapa nacional de dicho proceso. La reciente publicación de los dos gruesos volúmenes sobre Desamortización y Hacienda Pública (editados en 1986 entre el Instituto de Estudios Agrarios y el Instituto de Estudios Fiscales) y de la obra de síntesis de German Rueda (con la colaboración de P. García Colmenares y J. R. Díez Espinosa), La Desamortización de Mendizábal y Espartero en España, ofrece un muy completo panorama de los avances más recientes en este flanco de la investigación, dejando a la vez entrever lo mucho que todavía queda por conocer de un tema que, tal vez más que ningún otro de la historia agraria española contemporánea, ha dado predominio al estudio de las relaciones sociales sobre el propiamente económico, dicho con palabras de Miguel Artola.*

*En segundo lugar, y con criterio cronológico, destaca en la literatura reciente la atención dedicada a la crisis agraria al final del ochocientos y a la evolución subsiguiente del sector primario de la economía española, adentrándose así en el estudio de la producción agropecuaria durante los primeros lustros y decenios —hasta ahora tan insuficientemente conocidos, en general— de nuestro siglo XX. La culminación en gran medida del programa de investigación del Grupo de Estudios de Historia Rural tiene en ello, claro está, una responsabilidad —dicho sea como sinónimo de mérito— esencial. A ese grupo de trabajo —a partir de las pioneras aportaciones de Fontana y de Garrabou, y simultáneamente a lo realizado por Teresa Carnero, Ricardo Robledo, Juan M. Guisado López y Carmelo Pellejero, por sólo citar a algunos autores de trabajos descollantes publicados en los últimos años—, se debe, en efecto, la recuperación y el replanteamiento de ciertos problemas capitales que coinciden en los años finiseculares; y capitales no sólo para el destino posterior de la agricultura española, sino también para la suerte de toda la economía española al menos durante el primer tercio del siglo actual.*

*A diferencia de lo que, en relación a los dos temas anteriores, es en un caso mantenido interés y en otro creciente atracción, el tema de la Reforma Agraria en la España de la II República parece haber perdido el carácter estelar que años atrás tuvo. Tal vez fuera en la primera parte del decenio de 1970 cuando ese protagonismo alcanzó su*



máximo esplendor con la publicación de obras originales de Malefakis, Bernal y Maurice, y con la reedición de textos de «los grandes testigos» de la época (la expresión es de Pierre Vilar): Bernaldo de Quirós, Carrión y Díaz del Moral. Pero la estrella ha declinado en estos años más recientes, no obstante los trabajos de ocasión —y no quiero velar el tono peyorativo con que empleo este término— que ha suscitado la normativa actual sobre reforma agraria en Andalucía y Extremadura.

Por otro lado, sigue siendo un centro de atención preferente el conjunto de profundas transformaciones que durante los decenios de 1950 y 1960, fundamentalmente, conforman lo que ha dado en denominarse «crisis de la agricultura tradicional» en el marco del proceso de crecimiento y cambio de toda la economía española que entonces se opera. Este es el cuarto punto que creo puede destacarse en la sumaria y meramente indicativa relación que aquí estoy ofreciendo. Los avances en este ámbito de estudio, como he anotado también en otras ocasiones, se han producido en los últimos veinte años en varias ondas consecutivas. La primera es la que inician en los sesenta los trabajos de Luis Angel Rojo, Victor Pérez Díaz, Naredo y Martínez Alier, captando ya entonces la dirección y el significado de las primeras manifestaciones de un proceso tan acelerado como irreversible de cambio estructural. Luego, a esa primera fase, sucede otra, a partir de la segunda mitad de los setenta, con aportaciones que tratan de ofrecer una interpretación general de los fenómenos observados, enmarcándolos más precisamente en términos teóricos y de historia comparada. Finalmente, el cada vez más riguroso conocimiento de dicha mutación estructural enlaza en los últimos años con el análisis del impacto sobre el sector agrario español de las nuevas condiciones de la economía mundial y con el estudio de esa «nueva agricultura» que define en parte a la producción rural actual española. Avance éste que se ramifica en multiplicadas monografías regionales, con el afán de calar en el conocimiento de las peculiaridades correspondientes y de las nuevas modalidades de producción agraria en cada espacio definido de la geografía agraria española; destacando acaso por número y a veces también por calidad los trabajos sobre la agricultura valenciana (Cucó, Fabra, Romero, Arnalte, Piqueras, entre otros), la agricultura de Galicia (Touriño, Colino, Sequeiros), y la agricultura andaluza (Blasco, Martínez

Sierra, Mignon y un largo etcétera, como atestiguan las páginas de *Revista de Estudios Regionales* y de la más joven *Revista de Estudios Andaluces*).

En quinto término, por último, la literatura reciente va señalando a la vez nuevas líneas de interés, ya sea a impulsos de los acontecimientos que se suceden en la escena económica, ya por el renovado aliento que proporciona una deseable diversificación temática y de técnicas de análisis. Algunos de estos novedosos derroteros de la investigación en temas agrarios españoles tienen hoy incluso cierta hondura, merced a los ambiciosos pasos iniciales dados: es el caso del estudio de tipos específicos de explotación (como, por ejemplo, la dehesa salmantina y la extremeña, con investigaciones muy notables de Angel Cabo y Pablo Campos, respectivamente); o de los recursos naturales desde una óptica que combina Economía y Ecología (estudios del último autor citado y de Naredo, entre otros); o de condiciones y regímenes especiales de trabajo en el campo (la agricultura a tiempo parcial, por ejemplo); o de la creciente y compleja integración productiva entre agricultura e industria, bien sea contemplando el fenómeno en términos agregados, bien estudiando algunos cultivos y producciones en particular; o del impacto de la incorporación de España a la CEE y de la aplicación de la Política Agraria Común. Sin olvidar, en fin, esa otra estimulante línea de investigación que se propone un riguroso estudio cuantitativo del conjunto del sector agrario a partir de la reconstrucción y del cálculo de las principales variables y magnitudes que permiten realizar el análisis económico del mismo en términos equivalentes a cómo se procede en otros sectores económicos, como ejemplifica precisamente este libro con solvencia.

Un libro cuya edición —dicho sea como merecido colofón— añade un título relevante más a la larga relación que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha ofrecido en los últimos dos lustros a través de sus diversas series, ampliadas recientemente, y hay que aplaudirlo, con la de Tesis Doctorales.

Madrid, junio de 1987

José Luis García Delgado  
Catedrático de Estructura Económica.  
Universidad Complutense de Madrid.

# **CAPITULO I**

## **INTRODUCCION**

La agricultura española ha experimentado una profunda transformación desde el periodo autárquico hasta su integración formal en la Comunidad Económica Europea. Estos cambios no pueden ser interpretados recurriendo exclusivamente a una explicación de los fenómenos que se desarrollan en el interior del sector agrario. La economía española ha cambiado profundamente. Los aspectos más visibles de esta mutación han sido el crecimiento industrial y la paulatina apertura al exterior. En este camino, la agricultura ha pasado de ser considerado un sector cuyo primer objetivo debía consistir en lograr el autoabastecimiento de alimentos a integrarse en un área supranacional. Si bien con ritmos no siempre acompasados con los de otros sectores, ni en el tiempo ni en la intensidad, este sector ha acabado completando el ciclo de lenta apertura al exterior que dibuja la economía española desde el Plan de Estabilización de 1959.

Pero si la perspectiva de las relaciones con el exterior ha cambiado de forma radical, la posición de la agricultura en el seno de la economía nacional también ha variado sustancialmente. De constituir el primer sector por su aportación al producto interior ha pasado a suponer menos del siete por ciento del mismo. El fuerte crecimiento industrial, en especial durante la década de los sesenta, ha alterado de forma irreversible el puesto de la agricultura. Pero también ha contribuido a provocar una profunda transformación de las formas de producción agraria y de la propia estructura de la oferta de alimentos. Todo ello sin olvidar tampoco las consecuencias sobre la redistribución espacial y sec-

torial de la población que ha originado un cambio social ampliamente conocido.

Resulta por tanto oportuno preguntarse cómo ha ido alterándose la forma de inserción de la agricultura en la economía y cuál ha sido el significado del proceso de modernización agraria.

Al adoptar esta perspectiva para analizar la agricultura se priman indudablemente los aspectos macroeconómicos y en especial la discusión sobre los niveles de precios relativos, las transferencias intersectoriales de recursos y sus relaciones con la eficacia productiva y la remuneración de los factores. Por el contrario, resulta imposible abarcar un análisis detallado de cada una de las particularidades de las distintas producciones o regiones. Afortunadamente otros autores han abordado con gran acierto temas monográficos y sin estos interesantes trabajos no hubiera sido posible realizar este ensayo de interpretación sobre el papel de la agricultura en el crecimiento económico español.

El interés de un enfoque de este tipo no es solamente de carácter histórico, pues un análisis de estas características creo que resulta también relevante para abordar la discusión sobre cuál puede ser en el futuro el papel de la agricultura. El debate abierto en el seno de la CEE, materializado en el famoso Libro Verde («Perspectivas de la Política Agrícola Común»), muestra cómo resulta imprescindible partir de un acuerdo sobre estos puntos para poder continuar diseñando una política agraria. En otras palabras, sin acuerdo en las grandes líneas sobre cuál debe ser la función de la agricultura en la economía, no puede diseñarse una política agraria coherente. Indudablemente se pueden tomar acuerdos parciales sobre todos y cada uno de los productos en las diversas áreas geográficas, pero no hace falta ser muy clarividente para prever las fuertes contradicciones a que llevaría rápidamente una dinámica de este género.

Por otra parte el estudio de casos concretos sigue siendo uno de los bancos de prueba básicos para determinar la capacidad de análisis de los diferentes modelos teóricos disponibles. Estos, a su vez, pueden ser nuevamente redefinidos a la vista de los resultados de las contrastaciones empíricas. En este sentido el caso

español, por la proximidad en el tiempo de los fenómenos que se describen, tiene un especial interés. Todo ello sin dejar de reconocer las importantes lagunas estadísticas con que una investigación de economía aplicada sobre este período debe enfrentarse.

Las estadísticas disponibles han experimentado una importante mejora en calidad y cantidad a lo largo del período estudiado. Aunque en la actualidad todavía estamos lejos de encontrarnos en una situación satisfactoria, no cabe duda que la aproximación a la realidad que permiten los datos en las últimas décadas resulta mucho más fiable. Por ello ha resultado necesario adecuar el tipo de enfoque a las posibilidades estadísticas de cada período estudiado. Asimismo existe una voluntad de utilizar series largas siempre que éstas puedan considerarse homogéneas. En cualquier caso las deficiencias y sesgos de los datos de base utilizados son expuestos en cada caso.

La hipótesis de partida consiste en determinar a partir de qué momento la agricultura española presenta necesidad de financiación procedente del resto de la economía. A la vez se pretende explicar las causas que convierten al sector de oferente neto de recursos financieros en demandante neto de los mismos. Este cambio indica que el proceso de modernización de la agricultura y su creciente integración en la economía provocan una necesidad de financiación procedente de fuera del sector para continuar realizando sus inversiones y mejorar así su eficacia productiva.

La agricultura de la autarquía se caracteriza por sus bajos niveles de gastos fuera del sector y de salarios. Al tratarse de una forma de producción intensiva en trabajo genera un importante ahorro monetario. El proceso de modernización de la agricultura todavía no ha comenzado, así que este ahorro es susceptible de ser transferido a otros sectores. El sistema financiero será la principal vía a través de la cual se va a producir el trasvase de ahorro para financiar las inversiones industriales.

Pero ésta no es la única vía de transferencia intersectorial de recursos. Además del trasvase de ahorro voluntario las transfe-

rencias brutas de recursos invertibles procedentes del sector agrario pueden consistir en pagos de impuestos y rentas e intereses pagados por los agricultores a sujetos económicos ajenos al sector agrario.

Estas salidas deben ser comparadas con las entradas de recursos procedentes del resto de la economía. Estas últimas pueden ser: inversiones privadas en agricultura realizadas por los sectores no agrarios, gasto público en agricultura e ingresos recibidos por las familias de los agricultores procedentes del sector no agrario.

El gasto público suele ser el principal elemento compensador de las salidas de recursos. Este puede materializarse en subvenciones al tipo de interés de los créditos agrarios, subvenciones a los consumos intermedios comprados fuera del sector, inversiones en infraestructura rural y creación de bienes públicos mediante actividades tales como la investigación y extensión agrarias.

A estos flujos intersectoriales hay que añadir las transferencias invisibles de recursos producidos como consecuencia de la alteración de los términos de la relación real de intercambio de los productos agrarios. Estas transferencias de renta vía precios provocadas por los cambios en la estructura de precios relativos pueden alcanzar volúmenes muy importantes durante los períodos de altas tasas de inflación. El crecimiento industrial, y en especial la crisis económica posterior a la subida de los precios de la energía, provocaron situaciones inflacionistas en la economía española.

Para interpretar el significado de las transferencias de renta vía precios es necesario relacionarlas con las mejoras de productividad global conseguidas. Las ganancias de productividad conseguidas por la agricultura, junto con la evolución de los precios relativos, permiten explicar el crecimiento del valor añadido. El incremento del valor añadido marca, a su vez, el ritmo de variación de la remuneración de los factores primarios de producción. Se puede decir que hay un reparto intrasectorial y un reparto extrasectorial del valor de las ganancias de productividad conseguidas como consecuencia del juego de los precios relativos.

En consecuencia, el análisis se plantea desde una doble perspectiva: el cambio que experimenta el papel de la agricultura como suministradora de recursos susceptibles de ser utilizados en otros sectores y, por otra parte, los efectos que esta transformación tiene sobre la evolución de la remuneración de los factores primarios del propio sector agrario.

Con el fin de situar en su contexto histórico las relaciones que se cuantifican, el capítulo segundo está dedicado a realizar una descripción sintética de las transformaciones del sector agrario desde los años cuarenta. En esta exposición se abordan la influencia de las medidas de política agraria encaminadas a lograr el autoabastecimiento de alimentos y las repercusiones del cambio de signo de la balanza comercial agraria.

La evolución de los precios y su relación con el crecimiento de los rendimientos a medida que avanza el proceso de modernización son utilizados como elementos explicativos.

Los capítulos siguientes están dedicados al análisis de la redistribución del valor de la producción por los cambios en la estructura de precios relativos y a estimar la evolución de la productividad y rentabilidad agregadas de la agricultura.

Esta visión agregada se completa en los apéndices con los datos de las transferencias de renta vía precios para los principales sectores económicos y con una descripción de la evolución de los precios y rendimientos de los principales productos agrarios. Esta descripción se relaciona con las principales medidas de intervención en los mercados de estos productos. Se pretende así enlazar las conclusiones generales con las particulares en cada una de las principales producciones.

Finalmente se establece la necesidad de financiación de la agricultura española y se cuantifican las principales transferencias visibles de recursos con el resto de la economía.